

La Corporatividad en el Sector Público Docente

Por Carmen BENSO CALVO

1. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

1.1. Reglamentación Orgánica de los Cuerpos Especiales

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1) clasifica a los Cuerpos en dos grandes conjuntos: Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales. A los primeros, o interministeriales, les es aplicable directa y totalmente el Estatuto del 64. Los segundos, o departamentales, quedan fuera de la normativa general en cuestiones como los sistemas de selección y formación, régimen de perfeccionamiento y obtención de diplomas, procedimiento de provisión de puestos de trabajo (2) para los que dispondrán de disposiciones específicas o peculiares de cada Cuerpo. De este modo, en la Ley de Bases «la idea de "Cuerpo Especial" se identifica con la existencia de un Reglamento propio, desconociéndose que eran bastantes Cuerpos los que carecían de normas específicas y se regían directamente por el Estatuto de 1918 y demás normas generales entonces vigentes» (3).

Primera alteración.—Se supone que cada Cuerpo Especial ha de contar con un reglamento orgánico propio (auténtico Estatuto) que refleje las singularidades inherentes a cada grupo funcional, y la realidad, siguiendo a González-Haba Guisado, es la siguiente:

1. El escaso número de Cuerpos que hoy en día se encuentran reglamentados (4).
2. De ellos, sólo veinte Cuerpos y Escalas han modificado y adaptado sus reglamentos a la Ley de Funcionarios, según preceptúa el art. 4.º del Decreto 4157/1964, de 23 de diciembre.

Segunda alteración.—Estos reglamentos, en muchos casos, en vez de orientarse a plasmar las legítimas peculiaridades, lo que hacen es consolidar una situación de diferenciación y distanciamiento en relación a la legislación común, rompiendo la unidad indispensable que ha de darse en el conjunto de la Función Pública (5).

(1) Ley Funcionarios Civiles del Estado, 7 febrero 1964.

(2) Según la Ley 109/63, de 20 de julio, de Bases de funcionarios civiles, «serán de aplicación general los preceptos contenidos en las Bases VII a X, así como el texto articulado que se dicte en desarrollo de las mismas». Tales Bases regulan: Derechos de los funcionarios (Base VII), Deberes e incompatibilidades (Base VIII), Régimen disciplinario (Base IX) y Derechos económicos del funcionario (Base X).

(3) GONZÁLEZ-HABA GUISADO, V. M.: «Reglamentos de los Cuerpos de funcionarios», **Documentación Administrativa**, n.º 162, noviembre-diciembre 1974, pág. 116.

(4) Para GONZÁLEZ-HABA, sólo 53 de los 168 Cuerpos y Escalas de funcionarios que se contabilizan en la Administración Civil del Estado, con arreglo a los Presupuestos Generales del Estado de 1974, tienen su propia reglamentación.

(5) Vid. GONZÁLEZ-HABA GUISADO, V. M.: «Reglamentos de los Cuerpos de funcionarios», op. cit., página 117 y ss.

En lo que respecta al Ministerio de Educación y Ciencia, que es el que cuenta con el mayor número de Cuerpos Especiales, únicamente cuatro de ellos tienen su propio Reglamento:

1. El Cuerpo de Inspección Médico-Escolar (Reglamento: Orden de 20 de diciembre de 1935, «Gaceta» de 1 de enero de 1935).
2. Cuerpo de Profesores de Educación General Básica (Estatuto del Magisterio Nacional: Decreto de 24 de octubre de 1947, «B.O.E.» de 17 de enero de 1948).
3. Cuerpo de Directores Escolares de Enseñanza Primaria (Reglamento: Decreto de 20 de abril de 1967).
4. Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Primaria (Reglamento: Decreto de 23 de noviembre de 1967, «B O.E.» de 11 de diciembre de 1967).

1.2. Cantonalismo, el espíritu de Cuerpo

El «espíritu de Cuerpo» viene siendo uno de los aspectos más criticados del sistema. Como bien dice Javier Gálvez, «se ha considerado factor de incorrectas interpretaciones del interés público por parte de los funcionarios y causa de alteraciones sociológicas» (6).

Ello, unido a la proliferación de los Cuerpos que ha dado lugar a una estratificación del estamento funcional basadas en Cuerpos, y no en el grado de funciones atribuidas al personal (*), normalmente ha derivado en convertir a la Administración en un auténtico reino de taifas donde, más que a la función, se sirve al Cuerpo al que esperan investir de todos los privilegios posibles en base al prestigio y poder de sus miembros.

No obstante, siguiendo al mismo autor, conviene esbozar «una matización de fenómeno con vistas a resaltar sus dos posibles manifestaciones: Con la expresión "espíritu de Cuerpo" se alude genéricamente a un complejo sociológico en el que cabe diferenciar el espíritu de grupo, por una parte, y el espíritu corporativo, por otra. Mientras el espíritu de grupo es saludable y necesario, en orden al mantenimiento de la cohesión y la moral de trabajo deseables para el correcto funcionamiento y la coordinación de los elementos del grupo, el espíritu corporativo concentra este impulso sólo en el grupo y no en su dinámica. Este espíritu corporativo puede llegar a ser un elemento corrosivo en cuanto propende al cantonalismo administrativo y al anquilosamiento del personal. Consecuencia del cantonalismo es la incomunicación entre los distintos sectores de la función pública; causa del anquilosamiento son las ventajas y privilegios, más o menos reales, conquistados por el espíritu corporativo» (7).

Otros autores hablan de la «acusada tendencia a la autonomía que se manifiesta de muy variadas formas y que depende, fundamentalmente, del grado de poder alcanzado, y va desde una autonomía casi total a una carencia también casi total» (8).

Señala Carreño Ayarza las líneas en las que se manifiesta la tendencia a la autonomía de los Cuerpos:

- a) **Selectiva.**—Los Cuerpos que se seleccionan a sí mismos.

(6) GALVEZ, J.: «Consideraciones sobre los Cuerpos de funcionarios», *Documentación Administrativa*, página 20, n.º 99, 1966.

(*) En general la doctrina jurídica considera al Cuerpo como una unidad funcional de la Administración.

(7) GALVEZ, J.: Op. cit., pág. 20.

(8) CARREÑO AYARZA, J.: «Estructura de la Administración Pública: Los Cuerpos de funcionarios», *Segundas Jornadas sobre la Función Pública*, E.N.A.P., 1974, pág. 27.

- b) **Laboral.**—Se tiende a una jornada de trabajo corporativa.
- c) **Jerárquica.**—El Cuerpo sólo obedece a sus propios miembros y, sin embargo, manda sobre la más amplia gama de Cuerpos, hasta el extremo que donde existen otros Cuerpos sobre los que no se pueden mandar, aparecen organizaciones distintas.
- d) **Disciplinaria.**—Las sanciones o no existen o son atribución corporativa.
- e) **Económica.**—Se tiende de las más diversas formas y orígenes a un «status» económico corporativo.
- f) **Inspectora.**—El Cuerpo se inspecciona a sí mismo.
- g) **Orgánica.**—El Cuerpo tiende a la patrimonialización más amplia posible de órganos del Estado.
- h) **Profesional.**—Sólo el Cuerpo es competente en determinadas materias.
- i) **Consultiva.**—A través de diversas formas, y aunque diferenciados formalmente los órganos, la realidad es que frecuentemente el Cuerpo se consulta a sí mismo.

1.3. Los Cuerpos: Inmovilismo, obstáculos a reformas

Cuando el Cuerpo ha adquirido poder, puede actuar como auténtico grupo de presión en el seno de la Administración. Como dice el profesor Guaita, «si el Cuerpo se considera no como la organización en la que se sirve, sino prevalentemente como la organización de la que se vive, se corre el riesgo, reiteradamente denunciado por la doctrina, de obstaculizar toda reforma (o en su caso presionar para que se produzca), de oponer resistencias (Garrido Falla) no porque las reformas proyectadas sean buenas o malas, sino porque se las considera lesivas para las posiciones conquistadas, incluso para los "derechos adquiridos", habiéndose llegado también a poner en guardia contra el peligro de prebendialismo y parasitismo (García de Enterría), y el que puede también suponer el que el correspondiente Director General pertenezca al Cuerpo (Carro Martínez), pues entonces no es temerario pensar que el Cuerpo pudiera alguna vez actuar sobre el Director General, y no a la inversa. El propio Carro ha llamado la atención sobre la circunstancia de que si bien en España no existen sindicatos de funcionarios, los Cuerpos pueden actuar como grupos de presión» (9).

Esta posición de los Cuerpos en lo que se refiere al campo de las reformas retributivas se ha visto siempre clarísima: Numerosos proyectos de reforma no han pasado de meros proyectos por la presión de los estamentos corporativos más influyentes, que siempre desean continuar en una línea inmovilista, manteniendo su situación privilegiada. Otras reformas, como la última del 63, no han dado el fruto que se esperaba (entre otras causas) por la misma razón: el «peso» de ciertos Cuerpos cercanos a las altas esferas políticas que, sea como fuere, desean mantener sus posiciones conquistadas (10).

1.4. Número de Cuerpos. Clasificación de los mismos

Según los Presupuestos Generales del Estado para 1973, los Cuerpos de Administración Civil del Estado, sin incluir los Cuerpos a extinguir, las plazas no escalafonadas y alguna agrupación o escala que realmente carece de entidad corporativa, son por Ministerios y con expresión de su plantilla presupuestaria los siguientes:

(9) GUAITA, A.: «La unificación de los Cuerpos: Posibilidades y desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.º 69, 1963, pág. 57.

(10) Véase lo que a tal efecto opina el profesor NIETO GARCIA, A.: «Resultados de la reforma», en *Estructura de las rentas funcionariales. Sociología de la Administración Pública*, Anales de Moral Social y Económica. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968, págs. 191-194.

Ministerios	Plantillas	%	Cuerpos	%	Media
Asuntos Exteriores	561	0,22	3	1,89	187
Justicia	3.612	1,43	10	6,29	361
Hacienda	6.086	2,41	24	15,09	253
Gobernación	49.401	19,59	29	18,24	1.703
Obras Públicas	2.375	0,94	6	3,77	395
Educación y Ciencia	157.306	62,38	39	24,53	4.033
Trabajo	608	0,24	2	1,26	304
Industria	824	0,33	5	3,14	164
Agricultura	4.562	1,81	7	4,41	651
Comercio	607	0,24	5	3,14	121
Información y Turismo	357	0,14	10	6,29	35
Vivienda	445	0,18	4	2,52	111
Presidencia	24.251	9,62	6	3,77	4.041
Planificación	1.182	0,47	9	5,66	131
	252.177	100,00	159	100,00	1.586

(11) FUENTE: José Carreño Ayarza: «Estructura de la Administración Pública: Los Cuerpos de Funcionarios», en *Segundas Jornadas sobre la Función Pública*, E.N.A.P., 1974.

Atendiendo a las distintas variables de los Cuerpos (coeficiente, niveles de titulación, plantillas presupuestarias, funciones, etc.), podríamos establecer, tal como realiza Carreño Ayarza en el trabajo mencionado, numerosas clasificaciones, siempre interesantes para un estudio comparativo. De ellas, y en la que hace referencia a la clasificación por funciones, queremos destacar, en los años setenta, el enorme peso cuantitativo de los 32 Cuerpos docentes dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, excepto uno del de Comercio y otro del de Gobernación. Agrupados por coeficientes y con expresión de sus plantillas, son los siguientes:

Coeficiente	Número	Plantillas
5,5	2	1.808
5	2	1.068
4,5	9	11.670
4	3	5.710
3,6	6	131.059
3,3	3	2.601
2,9	6	1.035
2,3	1	53
	32	155.004

(12) FUENTE: José Carreño Ayarza: «Estructura de la Administración Pública: Los Cuerpos de Funcionarios», en *Segundas Jornadas sobre la Función Pública*, E.N.A.P., 1974.

2. PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LOS CUERPOS DOCENTES

El sistema corporativo ha representado, y representa, el principio estructurante básico de nuestra Administración (no olvidemos que ésta es un claro ejemplo de lo que F. Gazier ha denominado «sistemas administrativos de estructura cerrada»), y del cual no se ha evadido la propia Administración educativa.

En efecto, los docentes del Estado, hasta mediados de los años sesenta en que se incrementaron en forma desmedida los contratos en el sector público docente, eran, en su generalidad, funcionarios de un elevado número de Cuerpos Especiales en razón a la

peculiaridad de su carrera o profesión y a la especificidad de la función desempeñada. Hoy, a pesar del volumen de profesores contratados en los niveles medio y superior, el funcionario docente, perteneciente a uno u otro Cuerpo, sigue constituyendo la pieza básica sobre la que descansa, al menos formalmente, el entramaje de la enseñanza estatal. Digamos que la fórmula normal de vinculación jurídica del personal docente con el Estado ha venido siendo la del funcionario, si bien como solución de emergencia en los últimos años, con graves deficiencias y siempre como situación inestable sujeta al Derecho Administrativo, se ha adoptado abusivamente la vía contractual.

De cuál ha sido la trayectoria de los distintos Cuerpos docentes, por supuesto en íntima vinculación con la política educativa del país, y cuáles han venido constituyendo las principales disfunciones de los mismos desde 1940, nos vamos a ocupar a continuación.

2.1. Evolución numérica de los Cuerpos docentes

En 1940 el número de Cuerpos docentes del Ministerio de Educación Nacional (nombre que adopta el Departamento en 1938 en sustitución del anterior de Instrucción Pública), era de unos veinte, sin contar los Cuerpos a extinguir, y según los Presupuestos Generales del Estado de ese año (13). Su distribución, por Direcciones Generales, era la siguiente:

DIRECCION GENERAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA:

- 1) Maestros y Maestras Nacionales de Primera Enseñanza (dos escalafones con dos plantillas en el primer escalafón).
- 2) Profesores y Profesoras Numerarios de Escuelas Normales del Magisterio Primario (dos plantillas).

DIRECCION GENERAL DE ENSEÑANZA MEDIA Y SUPERIOR:

- 3) Catedráticos Numerarios de Institutos.
- 4) Auxiliares de Institutos.
- 5) Profesores Especiales de Idiomas de Institutos.
- 6) Catedráticos de Universidades.

DIRECCION GENERAL DE ENSEÑANZA PROFESIONAL Y TECNICA:

- 7) Profesores numerarios de Escuelas Superiores de Trabajo.
- 8) Auxiliares de Escuelas Superiores de Trabajo.
- 9) Maestros de Taller y Laboratorio de Escuelas Superiores de Trabajo.
- 10) Profesores de Término de Artes y Oficios Artísticos.
- 11) Maestros de Taller y Artes y Oficios Artísticos.
- 12) Ayudantes de Taller de Artes y Oficios Artísticos.

(13) Es difícil el cálculo exacto de lo que en rigor se puedan llamar Cuerpos docentes a través de los Presupuestos del Ministerio de Educación, ya que con excepción del «Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Primaria» no aparecen los núcleos de profesores a continuación indicados con tal denominación. Acudir a los reglamentos orgánicos particulares es inútil, puesto que, como hemos visto, la inmensa mayoría de los Cuerpos específicos carecen de los mismos. Por ello hemos adoptado el siguiente criterio: tomar como tales a aquellos profesores que forman una o más escalas con varias (excepcionalmente una) categorías económicas a las cuales se asigne un determinado sueldo. Las Escuelas Especiales, por la singularidad que ofrecen en estos años, no poseen Cuerpos dependientes del Ministerio de Educación, excepto la de Arquitectura, puesto que el profesorado de las mismas está constituido por funcionarios de otros Cuerpos especiales de la Administración a cargo de los cuales figuran sus retribuciones.

- 13) Catedráticos Numerarios de Comercio.
- 14) Profesores de la Escuela Central de Idiomas.
- 15) Profesores Numerarios de Escuelas de Veterinaria.
- 16) Auxiliares de Escuelas de Veterinaria.
- 17) Catedráticos Numerarios de Escuelas de Arquitectura.
- 18) Auxiliares de Escuelas de Arquitectura.

DIRECCION GENERAL DE BELLAS ARTES:

- 19) Profesores Numerarios de Escuelas de Bellas Artes.
- 20) Auxiliares de Escuelas de Bellas Artes.
- 21) Profesores Numerarios de los Conservatorios de Música y Declamación.
- 22) Profesores Supernumerarios de los Conservatorios de Música y Declamación.

Queremos resaltar que en este proceso se observa una tensión constante entre aquellos Cuerpos tradicionalmente considerados de élite en la enseñanza que pretenden mantener su elevado «status» socioeconómico, la elevada calidad de sus miembros y, por qué no, el dominio efectivo de determinadas zonas de poder y aquellos otros Cuerpos más recientes o menos considerados, que desean también afirmar su superioridad —categoría— y, sobre todo, elevar su remuneración.

Se observa, incluso, que el apelativo de «catedráticos», después más generalizado por presiones de los propios Cuerpos, en los años cuarenta, se reservaba únicamente al profesorado numerario de Universidades, Institutos y Escuelas de Arquitectura, lo cual no deja de ser un indicativo del prestigio y conquistas que esos Cuerpos habían ido adquiriendo.

Lo que ocurre es que la «política malthusiana» practicada por tales Cuerpos, y que evita a toda costa el aumento de sus plantillas orgánicas y presupuestarias (14) agravada por las constantes sangrías que experimentaba (piénsese en el Cuerpo de Catedráticos de Universidad), ha degenerado en su indudable deterioro interno y ha provocado la continua presión de aquellos Cuerpos nuevos más numerosos y expansionistas,

EVOLUCION DE LAS PLANTILLAS PRESUPUESTARIAS DE ALGUNOS CUERPOS DOCENTES

Años	Maestros E. P.	Catedr. Instit. Bachiller.	Catedr. Esc. Magist.	Prof. Ter. Esc. Art. y Of. Art.	Catedr. Esc. Com.	Catedr. Instit. Bachill. Técnico	Catedr. Univer- sidad	Catedr. Esc. Técnica Super.	Catedr. Esc. Técnica Media
1940	52.121	1.179 *	530	158	244	—	561	—	—
1945	54.621	810	542	158	294	—	730	—	—
1950	64.121	1.010	542	182	340	—	800	—	—
1955	68.091	1.010	542	218	376	—	820	—	—
1960	82.791	1.634	755	218	376	—	934	358	660
1965	98.801	2.814	755	218	376	—	984	448	721
1970	98.300	4.833	755	218	476	1.190	1.252	540	734
1975	125.500	4 833	755	218	476	1.190	1.252	556	734

FUENTES: Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de los años señalados.

* Los actuales catedráticos de Idiomas, Dibujo y Educación Física pasarán a ocupar números duplicados en el escalafón, por estar sus disciplinas incluidas en el profesorado especial, según la nueva Ley de Enseñanza Media de 1938.

(14) Vid. NIETO GARCIA, A.: «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios», en el volumen colectivo *Estudios sobre la burocracia española*, I.E.P., págs. 141-143. La congelación de las plantillas presupuestarias de algunos Cuerpos puede comprobarse en el cuadro n.º 16.

cuya aparición ante las exigencias crecientes de personal, ellos mismos han originado. Es decir, el malthusianismo practicado por unos cuantos Cuerpos ha llevado a complicar innecesariamente el **sistema corporativo**, a la vez que ha ido delimitando la dominación efectiva de las zonas propias de poder.

Desde 1940 se ha operado una profunda transformación en el espectro corporativo del Ministerio de Educación: Al tiempo que desaparecían algunos Cuerpos por la fórmula de la integración (así, por ejemplo, el Cuerpo de Profesores Numerarios de Veterinaria se integra en el de Catedráticos de Universidad tras otorgarse el rango de Facultades Universitarias a las Escuelas de Veterinaria, el Cuerpo de Profesores Auxiliares de Escuelas de Artes y Oficios se integra en el de Profesores Numerarios de Entrada por el art. 2.º de la Ley de 17-7-1947) o eran declarados a extinguir (escala de Auxiliares Numerarios de Veterinaria, según lo dispuesto en el núm. 2 del Decreto 10-11-1942), otros consiguen modificar su nombre en un intento de equipararse a ciertos Cuerpos de más prestigio cuyos miembros ostentaban el título de **Catedráticos**. (En este sentido los Cuerpos de enseñanzas profesionales han rivalizado, con no poca razón, con los Cuerpos de enseñanza media general, tradicionalmente mejor considerados).

Pero, sobre todo, se van creando Cuerpos nuevos, muchos Cuerpos (15).

En el primer censo de funcionarios públicos realizado por la Administración en 1966, figuran 32 Cuerpos docentes del Ministerio de Educación, excluyendo los Cuerpos a extinguir. En los Presupuestos del M.E.C., en 1970, año de la Reforma Educativa, el número asciende a 35.

Unas veces tal complejidad ha respondido, efectivamente, a la simple ampliación del abanico de Cuerpos en determinadas modalidades de enseñanza existentes. Otras, la aparición de nuevas enseñanzas, fruto de las reformas educativas operadas, ha provocado el surgimiento de nuevos Cuerpos, resultando de ello que «los niveles docentes que se habían esquematizado **quizás** de un modo descoordinado eran servidos por grupos de profesores también independientes e inconexos» (16).

Con ello estamos aludiendo al especial sentido del «espíritu de Cuerpo» (por otra parte, común a toda la Administración) tan acendrado en los cuadros públicos docentes. El fenómeno es común a la función pública docente francesa. J. Minot lo describe con gran acierto refiriéndose al país vecino, pero por ser perfectamente extrapolable al caso español, lo vamos a copiar textualmente: «Esta multiplicidad de estatutos es un fenómeno que parece, a primera vista, difícil de explicar. La explicación es, sin embargo, relativamente simple. Todo grupo se opone al exterior por la afirmación vigorosa de algunos signos distintivos y se uniformiza en su interior por la exigencia de ver respetado un comportamiento semejante por todos sus miembros. Las personas que no forman parte de ese grupo aspiran a penetrar en él por las ventajas que este acceso les ha de procurar, pero el grupo se defiende contra esta intrusión. Vela cuidadosamente por su pureza. Cada miembro del grupo tiende a exigir mucho más a los candidatos que solicitan su admisión, que lo que se le exigió a él mismo en el momento de su admisión en el grupo. No pudiendo penetrar en el grupo superior, los que se encuentran más próximos a él forman un nuevo grupo que aplica la política de la que han sido víctimas y elevan una barrera para afirmarse y protegerse. Así los grupos se multiplican a partir de la cúspide. Son las exigencias que el grupo superior requiere para conceder "digno de entrar", lo que provoca la creación de toda una serie de grupos subordinados los unos a los otros. Así, porque los "agregés" restringen el número de admisiones en su Cuerpo, hay "capésiens", y porque los "capésiens" no son bastante numerosos, hay adjuntos de enseñanza...» (17).

(15) Fenómeno el de la proliferación y fragmentación de Cuerpos común a otros países como Francia, que cuenta con una treintena de Cuerpos docentes. Vid. *La Educación en Francia*, M.E.C., Madrid, 1976, páginas 149-154.

(16) M.E.C.: *La Educación en Marcha. Aplicaciones de la Ley General de Educación en 1972. Directrices para 1973*. Madrid, 1973, pág. 78.

(17) MINOT, J.: *L'entreprise éducation nationale*. P. A. Colin, Collection V, 1970. Citado en *La Educación en Francia*, op. cit., págs. 149-150.

Aunque la Ley General de Educación, en un intento de racionalización —como luego veremos—, redujo el amplio espectro corporativo existente a los 11 Cuerpos Especiales docentes que indica el art. 108, 3, lo cierto es que hasta hoy continúan coexistiendo junto a algún Cuerpo de nueva creación un elevado número de Cuerpos anteriores a la Ley, con lo que el caos, más que atenuarse, se acentúa. Concretamente, según las nóminas de los importes de complementos por Cuerpos, el total de los Cuerpos docentes del M.E.C. en el curso 1975-76 todavía se elevaba a 34, incluido algún Cuerpo a extinguir, como el de Directores Escolares de Enseñanza Primaria.

2.2. Bases legales de los nuevos Cuerpos docentes

No es fácil hallar la fuente legal precisa que da existencia a los nuevos Cuerpos de profesores surgidos en fechas anteriores a la Reforma de la Función Pública. Pensemos que la Ley Articulada de Funcionarios Civiles de 1964, saliendo al paso de la gran proliferación de Cuerpos especiales por procedimientos muy dispares y no siempre por vía de Ley, establece en su art. 24, 2, que «la creación de nuevos Cuerpos especiales deberá hacerse por Ley».

En educación, los textos fundamentales positivos que organizan la enseñanza en España desde 1938 hasta 1970 establecen las principales figuras docentes sobre las que recae la educación primaria, media y superior en este período. De estas figuras sólo a algunas de la Ley el «status» funcional, por lo que sus miembros se constituyen generalmente en los correspondientes Cuerpos especiales. Unos tendrán detrás una dilatada tradición. Otros, de nueva creación, surgirán del articulado de esas mismas leyes.

Procedamos por orden cronológico:

— **La Ley de 20 de septiembre de 1938** («B.O.E.» del 23) sobre la Reforma de la Segunda Enseñanza, que tendrá una vigencia de quince años, establece en la Base XIII que «todo centro de Segunda Enseñanza contará con la plantilla mínima de un Catedrático o Profesor Numerario para cada uno de los grupos fundamentales del Bachillerato, y de un número adecuado de Auxiliares y de Ayudantes», si bien «los Profesores Auxiliares no constituirán Cuerpo ni formarán Escalafón, y todos ellos tendrán igual categoría y función, con retribución única». Los Ayudantes, por su parte, «tendrán asimismo categoría única, y no recibirán retribución del Estado más que en el caso de cátedra vacante encargada a su respectivo Profesor Auxiliar o en el de colaboración efectiva en la enseñanza y servicio del Instituto».

También se menciona y reconoce la figura del Profesor Encargado de Curso o de Cátedra vacante surgida en los últimos años.

Sólo los Catedráticos de Instituto, de tales profesores, forman Cuerpo docente.

— **La Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943** («B.O.E.» del 31 del mismo mes) establece en su art. 56 que el cuadro docente de este nivel estará formado por:

- a) Catedráticos Numerarios y Extraordinarios de Facultad.
- b) Profesores Adjuntos de Facultad.
- c) Ayudantes para clases prácticas, clínicas y laboratorios.
- d) Profesores Encargados de Cátedra o Curso en cualquier órgano o servicio universitario.

Igual que en el caso anterior, únicamente el profesorado del nivel a) goza plenamente de la condición de funcionarios públicos y constituye Cuerpo. Los profesores adjuntos, figura nueva en el profesorado (18), son nombrados, según determina la Ley,

(18) Concretamente el art. 56 crea este Profesor Adjunto.

mediante concurso-oposición por cuatro años, prorrogables por otros cuatro (art. 62), por lo que coincidimos en afirmar con Carrasco Canals que el Profesorado Adjunto de Universidad vino siendo un caso único y, por supuesto, atípico de funcionario público a plazo (19).

(Hay que añadir en el cuadro de profesores la figura del profesor agregado, creada por Ley de 17 de julio de 1965, y que se constituye en Cuerpo.)

— **La Ley de 17 de julio de 1945, Ley de Educación Primaria** («B.O.E.» del 18 del mismo mes) clasifica en las siguientes «categorías» al profesorado de las Escuelas del Magisterio (art. 65, apartado c):

- a) Numerarios.
- b) Especiales.
- c) Adjuntos.
- d) Ayudantes de clases prácticas.

De las cuatro categorías anteriores, la a), es decir, los Profesores Numerarios de disciplinas fundamentales, «constituyen un Cuerpo de funcionarios del Estado con escalafón» (art. 108 del Decreto de 7 de julio de 1950). Los Adjuntos, siguiendo la Ley, son profesores temporales en curso de completar los requisitos exigidos a los anteriores (los numerarios). En cuanto a los ayudantes de clases prácticas, se incluye a los Maestros Nacionales que regentan las Escuelas anejas y que, según el art. 66 de la mencionada Ley, pertenecerán al Escalafón masculino o femenino del Magisterio Nacional.

Por el art. 1.º del Estatuto del Magisterio aprobado por Decreto de 24 de octubre de 1947 («B.O.E.» del 17 de enero de 1948), «el Magisterio Nacional Primario estará constituido por los Maestros pertenecientes a los Escalafones generales del Cuerpo, aquellos que se encuentren pendientes de su inclusión por haber adquirido derecho a ello y los que ingresen en lo sucesivo conforme a los preceptos de este Estatuto». También se contempla la figura de los llamados «maestros rurales», destinados a ocupar las plazas de las igualmente denominadas Escuelas Rurales, que constituyen una clase especial, a efectos de su provisión, segregándose del sistema general, los cuales formarán un Escalafón propio dentro del Cuerpo del Magisterio.

(Posteriormente el artículo 76 de la Ley de Enseñanza Primaria de 2 de febrero de 1967 creaba el Cuerpo de Directores Escolares. Por Decreto 985/1967, de 20 de abril, se aprobó el Reglamento del Cuerpo de los Directores Escolares.)

— El personal docente de los Institutos de Enseñanza Media a partir de la **Ley de 26 de febrero de 1953, Ley de Ordenación de la Enseñanza Media**, lo forman:

- a) Catedráticos Numerarios.
- b) Profesores Especiales.
- c) Profesores Adjuntos.
- d) Ayudantes.

La novedad mayor que establece esta normativa legal, en cuanto al personal se refiere, es que contempla a los Profesores Adjuntos como auténticos funcionarios, a distinción de los de Universidad. La Ley de 26 de diciembre de 1957 ratifica con fuerza de Ley la creación del Cuerpo de Profesores Adjuntos de Instituto, y el Decreto de 21 de marzo de 1958 regula la composición del mismo (modificado por Decreto 1361/59). Posteriormente la Ley 114/66, de 28 de diciembre, modifica la denominación del

(19) CARRASCO CANALS, C.: *La relación jurídico-docente en España*, Madrid, Publicaciones de la Revista de Enseñanza Media, Dirección General de Enseñanza Media, 1967, pág. 63.

Cuerpo de Profesores Adjuntos Numerarios por la de Profesores Agregados, dictándose la Orden Ministerial de 30 de diciembre de 1966 en ejecución de la citada Ley.

— **La Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas de 20 de julio de 1957** establece que el personal docente de las Escuelas Técnicas oficiales estará integrado por:

- a) Catedráticos Numerarios y Extraordinarios.
- b) Profesores Adjuntos.
- c) Profesores Encargados de Cátedra o curso.
- d) Profesores Especiales.
- e) Ayudantes para clases prácticas.
- f) Maestros de taller o de laboratorio y Capataces.

Los Catedráticos Numerarios de las Escuelas Técnicas Superiores y los de las Escuelas Técnicas de Grado Medio constituirán, por determinación del art. 6.º de esta Ley, separadamente dos Cuerpos Especiales con sus respectivos Escalafones. Igualmente, y siguiendo la misma disposición legal, se constituye un Escalafón general de Maestros de Taller o de Laboratorio y Capataces «en el que se agruparán los pertenecientes a las Escuelas Técnicas de Grado Superior y Medio» (20).

El Profesorado Adjunto reviste la misma provisionalidad que el de Universidad, así como los llamados Profesores Especiales. Por Ley 143/64, de 16 de diciembre («B.O.E.» del 18-12-64), se equipara al Profesorado Adjunto de Escuelas Técnicas Superiores al de Universidades.

— **La Ley de Bases de 16 de julio de 1949**, como en su momento se indicó, creó la Enseñanza Media y Profesional (Bachillerato laboral) y la base XII regula el acceso del profesorado de tales enseñanzas por concurso, en cuyo caso el nombramiento tendría la duración de un quinquenio, renovable sólo por otro, o por oposición. Posteriormente, de acuerdo a lo dispuesto en los Decretos de 5 de mayo de 1954 y de 11 de marzo de 1955, se celebraron oposiciones, por lo que se planteó la necesidad de conferir a dicho personal la condición de funcionarios públicos con todos los derechos inherentes a los mismos hasta que la Ley 97/59, de 23 de diciembre («B.O.E.» de 28 de diciembre), incluye en los Presupuestos Generales del Estado al personal docente a que afecta lo dispuesto en la citada Base de la Ley de Enseñanza Media y Profesional, el cual estará formado por (art. 1.º):

- a) Profesores Titulares Numerarios.
- b) Profesores Especiales Numerarios de Idiomas.
- c) Maestros de Taller Numerarios.

Una resolución de 28 de abril de 1967 («B.O.E.» de 1 de junio) da nueva denominación al profesorado numerario de los luego llamados Institutos Técnicos de Enseñanza Media, pasando a denominarse:

- a) Catedráticos Numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media.
- b) Profesores Especiales Numerarios de I.T.E.M.
- c) Maestros de Taller Numerarios de I.T.E.M.

— El artículo 49 de la **Ley Orgánica de Formación Profesional Industrial de 20 de julio de 1955** previó la incorporación de los Profesores titulares, Especiales y Maestros de Taller de las Escuelas Oficiales a la situación de funcionarios públicos, con la con-

(20) Llama la atención que mientras se dispone la separación de los Cuerpos de Catedráticos, se proceda a la formación de un único Escalafón para los Maestros de Taller y Laboratorio de ambas Escuelas.

sideración de numerarios, tras un régimen transitorio de cinco años ejerciendo como profesores interinos.

— Otra **Ley de 23 de diciembre de 1959** («B.O.E.» del 28 del mismo mes) crea la plantilla del personal de F.P.I., incluyendo en los Presupuestos Generales del Estado al personal docente a que afecta lo dispuesto en el cap. VI de la Ley de 16 de julio de 1955, con lo que queda superado el régimen transitorio previsto en dicha Ley.

En 1970 la L.G.E., que trajo al proceso educativo un planteamiento nuevo de unidad e interrelación, sintetiza los 35 Cuerpos existentes en 11, articulándose en los cuatro grandes grupos del sistema: los constituidos por el Profesorado de Educación Universitaria, de Bachillerato, de Formación Profesional y de Educación Preescolar y General Básica. Es decir, la Reforma Villar introduce cierta dosis de racionalidad en la estructura corporativa del profesorado con la simplificación de los 35 Cuerpos Especiales docentes en los siguientes:

- 1) Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, que tendrá también a su cargo la Educación Preescolar.
- 2) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Bachillerato.
- 3) Cuerpo de Profesores Agregados de Bachillerato.
- 4) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias.
- 5) Cuerpo de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias.
- 6) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad.
- 7) Cuerpo de Profesores Agregados de Universidad.
- 8) Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad.
- 9) Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Especializadas.
- 10) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Formación Profesional.
- 11) Cuerpo de Profesores Agregados de Formación Profesional (21).

Se trata del único ejemplo de unificación de Cuerpos Especiales de la Administración llevado a cabo en el país, ya que la Reforma de la Función Pública de los años sesenta lo único que consiguió fue la fusión de los Cuerpos Generales desde entonces llamados interministeriales, pero no intentó reducir el crecido número de Cuerpos Especiales, limitándose a imponer que la creación de los mismos se realice por Ley.

No obstante, aunque la Ley General de Educación creó estos once Cuerpos, hasta 1977 (Decreto 22/1977, de 30 de marzo, sobre reforma del régimen retributivo de la Función Pública), sólo tras la asignación de coeficiente por el Gobierno y la dotación de sus plantillas por las Cortes tienen existencia real (22).

Ni qué decir tiene que la base de la problemática en torno a los nuevos Cuerpos está en la delicada cuestión de las integraciones en los mismos de los funcionarios per-

(21) Al enumerarse en el artículo 108 los Cuerpos Especiales que constituirán el profesorado universitario, la Ley crea el Cuerpo de Agregados de Escuelas Universitarias, que no figuraba en el Proyecto. Del mismo modo, y como consecuencia de la discusión en las Cortes del proyecto, en vez de crearse un Cuerpo único de Profesores de F.P. con dos escalas correspondientes a los dos primeros grados de la misma, se establecen dos Cuerpos distintos.

(22) Hoy no todos los Cuerpos cumplen ambos requisitos. Las disposiciones dictadas en cumplimiento del artículo 8, 4, de la L.G.E. son las siguientes: Decreto 3.450/1970, de 19 de noviembre (coeficiente de Profesores Adjuntos de Universidad); Decreto-Ley 16/1970, de 11 de noviembre (coeficiente de Profesores de Educación General Básica); Decreto 2.044/1973, de 26 de julio (coeficiente de Catedráticos Numerarios de Universidad, Profesores Agregados de Universidad, Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias, Profesores Agregados de Escuelas Universitarias, Catedráticos Numerarios de Bachillerato, Profesores Agregados de Bachillerato); Ley 19/1971, de 19 de junio (plantillas de Profesores Adjuntos de Universidad); Ley 32/1972, de 22 de julio (Profesores de E.G.B.); Ley 32/1972, de 22 de julio (plantillas de Catedráticos Numerarios de Universidad, Profesores Agregados de Universidad y Profesores Adjuntos de Universidad); Ley 9/1976, de 8 de abril (plantillas de Catedráticos y Agregados de Bachillerato).

tenecientes a los Cuerpos anteriores a la Ley. A estos efectos, la mencionada Ley previó un llamado sistema de integración, basado en tres criterios o indicadores de base. Estos tres indicadores legales (establecidos en la Disposición Transitoria 6.^a) eran: la identidad de titulación exigida para el ingreso de los Cuerpos de origen y en los de nueva creación, la identidad de la función docente y, finalmente, la identidad de retribuciones determinadas por la similitud en el coeficiente asignado a cada Cuerpo.

La realidad es que, en opinión de la Comisión evaluadora de la Ley con la cual coincidimos, «salvo contadas ocasiones, el sistema no ha funcionado, tanto por el retraso de la Administración para establecer las bases jurídicas mínimas que permitiesen efectuar la integración, esto es, fijación de plantillas, determinación de coeficientes, cuanto por el cúmulo de dificultades opuestas, ya que los propios funcionarios de los Cuerpos existentes que en la mayoría de los casos deseaban y desean una mejora corporativa como consecuencia de la integración, ya que el profesorado contratado e interino que ha visto en todo proyecto de integración una eventual amenaza para su ya precaria situación jurídica» (23).

Sólo ocho años después de promulgada la Ley General de Educación se regula por Real Decreto 1.074/1976, de 19 de mayo, la integración en los Cuerpos de Catedráticos numerarios y Profesores Agregados de Escuelas Universitarias y en los de Catedráticos numerarios y Profesores Agregados de Bachillerato. Hasta esta fecha únicamente se había realizado la integración correspondiente en los Cuerpos de Universidad y en el de Enseñanza General Básica (24).

Resta todavía por llevarse a cabo las integraciones en los dos Cuerpos de Formación Profesional y en el de Profesores Especiales. Realmente responden a los sectores docentes más conflictivos en los que la variedad de titulaciones y exigencias del profesorado existente hace aún más difícil el de por sí complejo proceso de la integración.

Hasta aquí la legislación consultada ofrece la determinación de las principales figuras docentes encargadas de la enseñanza estatal desde 1938 hasta nuestros días. Es difícil, a través de esta normativa, precisar el momento concreto en que han sido creados algunos de los Cuerpos aún hoy existentes. En primer lugar, las leyes que organizan las distintas enseñanzas son sumamente vagas al referirse al profesorado, de modo que en muy raras ocasiones, al hablar de las categorías de profesores, se hace referencia expresa a la formación de uno u otro Cuerpo. La Ley, por el contrario, establece el «status» jurídico de los distintos estamentos de profesores, regulando sus derechos, deberes, formas de acceso, etc., y de ahí que podamos deducir o no su carácter funcional. A lo sumo, en las figuras de nueva creación se alude a la constitución de escalafones. Luego, leyes específicas (como en el caso de los Adjuntos de Instituto) o simplemente el paso del tiempo y la presión de los propios grupos se encargarán de dar consistencia corporativa a los mismos y de figurar como tales en los Presupuestos del Ministerio de Educación (25).

En general, podemos decir que la figura del profesor adjunto se fue gestando en los primeros años, y fue poco a poco evolucionando hacia la adquisición del «status» funcional. Así se fue transformando la idea del profesor auxiliar en la de profesor adjunto. Tras la Ley General de Educación se sustituye, excepto en el nivel superior que coexiste, por la del agregado. La figura del ayudante careció siempre de prerrogativas funcionariales, y la citada Ley tan sólo la recoge para la enseñanza superior.

2.3. Disfunciones de los Cuerpos docentes

A la consabida y tantas veces denunciada proliferación de los Cuerpos de profesores, hay que añadir una serie de disfunciones derivadas, en su mayor parte, de tal pro-

(23) Informe de la Comisión de **Evaluación de la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa**, 1976. Texto mecanografiado, pág. 524.

(24) Vid. Legislación relativa a las nuevas Escuelas Universitarias del Profesorado de EGB.

(25) Está aún por hacerse un estudio detallado de la Corporatividad en el sector docente. Sólo se encuentran datos parciales en la mencionada obra de UTANDE IGUALADA, en lo que se refiere a la Enseñanza Media.

liferación y que indudablemente han desembocado en el caos jurídico y retributivo de los años sesenta, que se ha seguido prolongando después de la Ley General de Educación.

2.3.1. Dispersión normativa

Como dice Manuel Utande Igualada en las notas y comentarios al capítulo III, relativo al profesorado, de la obra «en los diversos textos legales y proyectos o anteproyectos de Ley que se han sucedido en España desde hace ya más de un siglo, el tema del profesorado ha sido siempre objeto de atención. Si la Ley de 17 de julio de 1857 le dedicaba sus bases 8.ª y 9.ª, la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre del mismo año, que fue su consecuencia, se extendió en su regulación a lo largo de 76 artículos (artículos 167 al 242). En la misma línea de la Ley de Bases de 1857 se desenvolvía el proyecto del Conde de Toreno, de 28 de febrero de 1876, cuyas bases 12 y 13 aludían al profesorado de un modo general, como correspondía a un texto preparado para regir toda la instrucción pública» (26).

Hasta 1970 (artículos 102-124 de la L.G.E.) no ha habido otra Ley de carácter general que dé cierta unidad al tratamiento legal de las cuestiones relativas al profesorado, por lo que las diversas normas (reglamentos, estatutos, Leyes de Ordenación de las Enseñanzas...) han llevado a que, como últimamente apuntó el propio M. E. C. (27), dentro del bloque normativo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, el personal dedicado a la enseñanza se encuentre en una situación de dispersión normativa tan acentuada que, aparte de las injusticias materiales a que dan origen, sea causa de incertidumbre en el conocimiento e inseguridad en la aplicación del Derecho vigente. O a lo que ya en el V Congreso Nacional de Pedagogía, celebrado en Madrid en 1972, había denunciado María Angeles Galino, entonces Directora General de Enseñanza Media y Profesional: «En el nivel formal o jurídico, las disposiciones que hasta ahora rigen los distintos Cuerpos responden a instancias dispares y heteróclitas, y sólo pueden acentuar las tensiones entre unos y otros niveles» (28).

En efecto. El régimen jurídico del personal docente antes de la Ley General de Educación se hallaba regulado bien en disposiciones aplicables a todos los funcionarios públicos (disposiciones que después de la Ley seguirán rigiendo parcialmente, ateniéndonos a lo dispuesto en el artículo 107 de la misma) (29), bien en numerosas disposiciones especialmente referidas a los funcionarios docentes. Tampoco es de extrañar que cada uno de los Cuerpos sea objeto de una específica regulación, como en el caso de los Cuerpos de la Enseñanza Superior.

Entre las primeras, es decir, entre las generales, recordemos que son fundamentales la Ley de Bases del 22 de julio de 1918 y el Reglamento aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre del mismo año, hasta mediados de los años sesenta. A partir de entonces, la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero; la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado; la Ley 1.120 que aprueba el texto refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado, así como todas las disposiciones que en ejecución o desarrollo de estas Leyes han sido dictadas, entre las que merecen citarse los diversos Decretos que han señalado los coeficientes para la fijación del sueldo correspondiente a los distintos estamentos docentes, y el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios, aprobado por Decreto 2.088/1969, de 16 de agosto. Desde

(26) UTANDE IGUALADA, M.: *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media* de 26 de febrero de 1953, M.E.C., Colección de Estudios Jurídicos. Dir. Gen. de Ens. Media. Madrid, 1964. Tomo II, pág. 17.

(27) M.E.C.: *La Educación en marcha*, op. cit., págs. 81-82.

(28) GALINO CARRILLO, M.ª A.: «La promoción del profesorado», en *Actas del V Congreso Nacional de Pedagogía*, Sociedad Española de Pedagogía, Madrid, 1972, pág. 596.

(29) «El profesorado del Estado se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en las normas dictadas en desarrollo de la misma. En lo no previsto será de aplicación la legislación sobre funcionarios civiles de la Administración del Estado.»

fecha reciente, el mencionado Real Decreto-Ley de 30 de marzo de 1977 sobre reforma del régimen retributivo de los Funcionarios Públicos Civiles.

Entre las segundas caben citar las diversas Leyes de ordenación de cada uno de los grados de la enseñanza: Ley de 29 de julio de 1943 («B.O.E.» del 31-7); Ley de Ordenación de la Universidad Española; Ley de 17 de julio de 1945 («B.O.E.» 18-7); Ley de Educación Primaria; Ley de 16 de julio de 1949 («B.O.E.» 17-7); Ley de Enseñanza Media y Profesional; Ley de 26 de febrero de 1955 («B.O.E.» 21-8); Ley de Ordenación de la F.P.I.; Ley de 20 de julio de 1957 («B.O.E.» 22-7); Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas; Ley 83/1965, de 17 de julio («B.O.E.» 21-7); Ley de estructuración de las Facultades Universitarias y su Profesorado, modificada por la Ley 45/1968, de 27 de julio («B.O.E.» 29-7); Ley de Enseñanza Primaria, texto refundido aprobado por Decreto 193/1967, de 2 de febrero.

La dispersa legislación existente antes de la promulgación de la Ley General de Educación regulando el estatuto jurídico del personal docente del Departamento, impide agotar la enumeración de disposiciones en las que en algunos aspectos se contienen normas que afectan a dicho régimen jurídico.

En los años posteriores a la Ley General de Educación, el régimen jurídico del profesorado estatal dimana de los principios formulados en los diversos preceptos de dicha Ley que afectan a esta materia, y que se refieren a titulación, condiciones para el ingreso en los Cuerpos, sistemas de formación y perfeccionamiento, deberes y derechos del profesorado, funciones del mismo, sistemas de acceso a los diversos Cuerpos, previsión de plazas y régimen de personal contratado, así como la legislación común a los funcionarios civiles del Estado en lo no previsto en la Ley. «Las disposiciones anteriores, cualquiera que fuere su rango (Disposición adicional cuarta de la L.G.E.) que venían regulando las materias objeto de la misma, regirán únicamente, en cuanto fueren aplicables, como normas de carácter reglamentario hasta que vayan entrando en vigor las respectivas disposiciones que se dicten en ejercicio de esta Ley, en cuyo momento quedarán totalmente derogadas».

Ahora bien, la existencia de antiguos Cuerpos docentes, por una parte, y «la falta de derogaciones claras y expresas y el hecho de que algunos sectores concretos (por ejemplo, el régimen disciplinario) son susceptibles de aplicación alternativa de normas, por otra, mantiene en los años setenta la dispersión normativa anterior respecto al régimen jurídico del profesorado estatal al margen de toda racionalidad, y origina un confucionismo para los administrados y la propia Administración que, en opinión del equipo evaluador de la L.G.E., sería urgente clarificar (30a). Se hace necesario, y así lo está entendiendo en la actualidad la Administración, un Estatuto General del Profesorado (de todo el profesorado, no sólo del de la Universidad) que supere en todos los órdenes el estado de cosas indicado y que por encima de los matices diferenciales cuente con un elemento común que le preste homogeneidad suficiente como para justificar un régimen especial del profesorado de los distintos estamentos de la Enseñanza estatal.

2.3.2. Dispersión retributiva

La gran variedad de Cuerpos ha contribuido, indudablemente, a acentuar la tensión de la escala retributiva, o, lo que es lo mismo, la apertura del abanico salarial de los docentes, ya que no se ha tenido en cuenta que a igual tipo de formación, experiencia y responsabilidad deben corresponder las mismas oportunidades de carrera y remuneración.

Un estudio de la estructura retributiva del profesorado mediante el cálculo de los índices diferenciales de las retribuciones de los distintos grupos docentes lo vendría

(30a) Alusiones a la disparidad normativa en la actualidad existente, se encuentran en el Informe de la evaluación de la L.G.E., así como en publicaciones del propio M.E.C. Vid. *La Educación en marcha*, op. cit., pág. 80.

a confirmar. Podemos adelantar que el coeficiente de dispersión de las retribuciones en base a los conceptos que constituyen las retribuciones básicas del profesorado, de por sí ya elevado, aumenta desorbitadamente al contabilizarse las llamadas retribuciones complementarias (toda clase de complementos, gratificaciones e incentivos) por las que algunos Cuerpos han logrado mantener distancias económicas (léase ventajas económicas) a todas excesivas respecto a los ingresos reales de otros núcleos docentes de igual o inferior titulación (30b).

2.3.3. Superposición de funciones

Una de las características del personal docente en España (como también lo es en Francia) es, según hemos visto, la excesiva proliferación y fragmentación de Cuerpos. Esto se debe, en parte, a deficiencias estructurales. Hasta 1970 faltó una definición de la función docente que permitiera la integración unitaria y faltó también una planificación cualitativa del profesorado paralela a la cuantitativa, lo que obligó, para hacer frente a las reformas educativas, a utilizar soluciones urgentes y fragmentarias.

Detengámonos en analizar el primer factor estructural: La función docente ha venido siendo opinión extendida entre los tratadistas del Derecho administrativo (31) que debe ser la función la que, adaptando las estructuras, determine la creación de un Cuerpo, siempre, claro está, que se parta de considerar al Cuerpo como una particularidad funcional de la Administración y no como una particularidad orgánica de la misma, en cuyo caso el Cuerpo vendría a ser consecuencia de la creación de un servicio. Sólo —afirma el profesor Aurelio Guaita— aquel principio elemental de racionalización administrativa —refiriéndose al primero— podría evitar los dispendios de tiempo, de dinero, las desigualdades injustificadas entre los Cuerpos, etc. (32). Incluso hoy se aboga para hacer frente a las nuevas exigencias de una Administración más ágil y moderna, por la configuración de ciertos Cuerpos de forma polivalente (por ejemplo, el Cuerpo General Técnico) (33).

Si tomamos como válido este criterio general y lo trasladamos al sector docente, sector en el que —no lo olvidemos— han proliferado más los Cuerpos, debemos plantear una cuestión previa que consideramos esencialmente básica: ¿Qué se entiende por función en el contexto jurídico en el que empleamos el término?

De la definición de Cuerpos Especiales que da la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles, la función se entiende como toda actividad que constituye el objeto de una peculiar carrera o profesión (34).

Al texto legal pensamos que pueden darse dos interpretaciones:

1. Considerando la enseñanza como objeto de una sola carrera a profesión. Entonces, indudablemente, debería corresponder también un único Cuerpo docente: el Cuerpo de Profesores del Estado, de la misma forma que a la carrera jurídica, por ejemplo, corresponde el Cuerpo de Abogados. De este modo, la función docente, «dado el carácter esencial y unitario del hecho educativo» (35), vendría a ser el elemento común a la totalidad de los funcionarios de los diversos estamentos docentes (36).

(30b) Para ampliar información véase la Tesis Doctoral de la autora: «Política retributiva del profesorado en España (1970-1975)». Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Mayo, 1978.

(31) Vid. GUAITA, A.: «La unificación de los Cuerpos: posibilidades y desarrollo», op. cit., pág. 61.

(32) *Ibíd.*, pág. 61.

(33) Ver lo que en relación al tema expone NIETO GARCIA, A.: «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios», op. cit., pág. 145.

(34) Vid. Base III, punto 3.

(35) GALINO CARRILLO, A.: *La promoción del profesorado*, op. cit., pág. 601.

(36) Las diferencias existentes en la actualidad entre los heterogéneos requisitos de titulación para los docentes y la variedad de sistemas de selección establecidos, hace muy difícil introducir la comparación con Cuerpos tales como el de Abogados, Economistas, etc., que exigen una misma titulación y pruebas de entrada uniformes para sus miembros.

2. Considerando funciones distintas, objeto por tanto de carreras o profesiones específicas, la actividad docente desarrollada en cada una de las modalidades de enseñanza de Cuerpo con las propias peculiaridades de las mismas.

Evidentemente, ninguna de estas dos interpretaciones se ha dado a la Ley. Ni siquiera la Ley General de Educación que realiza un esfuerzo grande de simplificación reduciendo a once los Cuerpos existentes, sigue un criterio claro y preciso en la determinación de los nuevos Cuerpos docentes. Así, crea uno en Primaria, dos en Media y Formación Profesional, tres en Superior.

Se puede discutir (y ello creo que es objeto de una profunda investigación) si es una, o por el contrario con tres, cuatro, seis, las funciones que corresponden a la docencia, y la conveniencia de establecer un número equivalente de Cuerpos, pero lo que está fuera de toda duda (porque la realidad está ahí, delante de nosotros) es que no siempre las exigencias de una nueva función han sido la causa directa de la creación de los Cuerpos docentes, lo cual lleva a producirse una superposición de funciones y, al mismo tiempo, a acentuar las diferencias de régimen, causa de graves y grandes injusticias entre los Cuerpos, especialmente en lo relativo a sus retribuciones.

2.3.4. Ausencia de permeabilidad entre los Cuerpos

A lo señalado anteriormente hay que añadir una nueva disfunción de los Cuerpos docentes: su constitución de núcleos funcionariales totalmente cerrados, y la ausencia de una racional permeabilidad (o comunicabilidad) entre ellos, «cuestión —como bien dice la profesora Galino— que, si no es la misma, se halla estrechamente relacionada con la de su movilidad» (37).

Lo normal hasta los años setenta había sido la permanencia en un mismo Cuerpo desde el ingreso al mismo hasta la jubilación, con el único incentivo de acumular años de servicio e ir corriendo puestos en el escalafón y la consiguiente mejora salarial al pasar de categoría económica, lo que no siempre ocurría con cierta periodicidad, puesto que dependía de circunstancias totalmente aleatorias: estructura interna del propio Cuerpo, número y edad de los individuos que lo integran, etc. Para aquellos funcionarios que bien por ocupar plazas no escalafonadas, bien por pertenecer a Cuerpos reducidos tenían escasas o nulas posibilidades de alcanzar categorías superiores, se trató de retribuir la antigüedad por medio de asignaciones complementarias al sueldo cada cierto período de tiempo, no uniforme para todos, si bien lo más común fueron tres y cinco años —los famosos trienios y quinquenios—. Estas asignaciones, en principio con un fin específico, se fueron generalizando a todos los funcionarios integrados en Cuerpos en los que sí se verificaba con la relativa normalidad acostumbrada las llamadas «corridas de escala», y fueron conservadas por la Reforma retributiva operada en 1965 (38).

La profesora Angeles Galino indica que «la situación heredada —refiriéndose a la situación anterior a la Ley General de Educación—, o sea, la rigurosa incomunicabilidad entre los Cuerpos docentes, descansaba en dos supuestos principales, que considerados en sí mismos pueden aparecer juntos:

1. Títulos requeridos, y
2. Acceso mediante pruebas rigurosas.

Sin embargo, —continúa diciendo la autora— de hecho esta situación acabó por estancar al individuo en el Cuerpo de entrada, convirtiéndose en un fuerte condicionante inmovilista y cumpliendo perfectamente con el papel de dispositivo destinado a mantener el statu quo, que de una concepción social rígidamente estratificadora se le derivaba» (39).

La Ley General de Educación, inaugura un sistema de ascenso profesional en la do-

(37) GALINO CARRILLO, A.: *La promoción del profesorado*, op. cit., pág. 597.

(38) GALINO CARRILLO, A.: *Ob. cit.*, pág. 597.

(39) GALINO CARRILLO, A.: *La promoción del profesorado*, op. cit., págs. 597-598.

cencia (artículos 107-124) y sienta por primera vez en la historia de la educación española, los jalones legales que institucionalizan los pasos del proceso que se ha venido denominando «carrera docente». El punto dos del artículo 107 dice exactamente: «Para el ingreso definitivo en la docencia oficial existirá un sistema de selección que permita apreciar los antecedentes académicos de los candidatos, su preparación científica y pedagógica, datos personales y caracteriológicos y aptitudes didácticas, apreciadas estas últimas en un período de prueba de duración razonable y variable, según los distintos niveles y modalidades de la función educativa».

Para el profesorado de E.G.B. se mantiene el acceso directo desde las Escuelas Universitarias «en los casos de expedientes sobresalientes a lo largo de todos los estudios» (artículo 110, 1).

«El Cuerpo de Bachillerato se nutrirá en un 50 por 100 mediante concurso de méritos entre profesores agregados del mismo nivel ingresados por concurso-oposición», y de la mitad restante se reservará otro 50 por 100 a profesores de E.G.B. con diez años de docencia y título de Licenciado, Ingeniero o Arquitecto (art. 112, 1 y 2).

«Al cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias se accederá en el 50 por 100 de las plazas mediante concurso de méritos, al que podrán acudir profesores agregados de las mencionadas Escuelas y Catedráticos Numerarios de Bachillerato, siempre que unos y otros estuviesen en posesión del grado de Doctor» (art. 115, 2).

«El acceso al Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad se efectuará mediante concurso de méritos entre profesores agregados de Universidad» (art. 116, 1), en el que serán juzgados la labor investigadora y la capacidad docente (apartados a) y b) del mismo artículo).

«El ingreso en el Cuerpo de Profesores Agregados de Universidad se realizará, en un 50 por 100, por concurso-oposición entre Profesores Adjuntos que acrediten reunir previamente los requisitos que reglamentariamente se determinen en orden al debido cumplimiento de la función que habrán de desempeñar» (art. 117, 1).

Respecto a la aplicación de estos preceptos en los años subsiguientes a la aparición de la Ley, queremos indicar que, si bien la escasa celeridad con que se lleva a cabo la reforma de la estructura docente lo ha hecho difícil, no se han cumplido algunas determinaciones legales posibles. Nos referimos a que pese al sistema impuesto por la Ley de Estructuras del sesenta y cinco, no se ha realizado ningún concurso de méritos entre Profesores Agregados de Universidad para acceso al Cuerpo de Catedráticos hasta el año pasado. En su lugar se ha venido manteniendo, paralelamente, dos oposiciones similares para el acceso a uno y otro Cuerpo.

3. CONCLUSIONES

Con este sucinto estudio hemos pretendido poner de manifiesto la política corporativa que en el subsector docente de la Administración se ha llevado a cabo durante el largo período comprendido desde 1938 —año del primer gobierno de Franco y de la primera Ley de Enseñanza en el nuevo régimen postbélico— hasta nuestros días, dentro de la problemática general que entraña la estructura corporativa de la propia Administración del Estado.

Dos aspectos queremos subrayar de esta política que, a excepción del intento de racionalización introducido por la Ley Villar, ha sido la tónica de todo el período:

- a) La excesiva proliferación de Cuerpos docentes, más que en cualquier otra dependencia ministerial. Estos surgen al ritmo impuesto conjuntamente por la propia política educativa que esquematiza de modo descoordinado los niveles educativos, y por la política de Cuerpos que fomenta la independencia y desconexión de los mismos.

- b) Las disfunciones que ello ha venido ocasionando en distintas áreas del profesorado (lo que hemos denominado dispersión normativa, dispersión retributiva, superposición de funciones, ausencia de permeabilidad entre los Cuerpos...), y que además de ser la causa de discriminación para amplios sectores docentes ha constituido un grave riesgo a la óptima eficacia del sistema educativo.

Considerar actualmente el problema de la corporatividad docente aún no solventado, es urgencia que no debe demorarse si se quiere avanzar en enseñanza por las sendas de los nuevos tiempos constitucionales y autonómicos que se avecinan.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- CARRASCO CANALS, C.: *La relación jurídico-docente en España*, Publicaciones de la Revista de Enseñanza Media, M.E.C., Madrid, 1967.
- CARREÑO AYARZA, J.: «Estructura de la Administración Pública: Los Cuerpos de Funcionarios», *Documentación Administrativa*, D.A., n.º 160, julio-agosto, 1974.
- GALINO CARRILLO, A.: «La promoción del profesorado», en *Reforma cualitativa de la Educación*. Sociedad Española de Pedagogía, I.S.J.C., Madrid, noviembre, 1972.
- GALVEZ, J.: «Consideraciones sobre los Cuerpos de Funcionarios», *Documentación Administrativa*, n.º 99, 1966.
- GONZALEZ-HABA GUIADO, V. M.: «Reglamento de los Cuerpos de Funcionarios», *Documentación Administrativa*, n.º 162, noviembre-diciembre, 1974.
- GUAITA, A.: «La unificación de los Cuerpos: posibilidades y desarrollo», *Documentación Administrativa*, número 69, 1963.
- INFORME de la *Evaluación de la Ley General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa*, 1976.
- MINOT, J.: *L'entreprise éducation nationale*. P. A. Colin, «Collection V», 1970.
- NIETO GARCIA, A.: «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios», en el volumen colectivo *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- «Estructura de las Rentas Funcionariales», en el volumen colectivo *Sociología de la Administración Pública Española*, Anales de Moral Social y Económica. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1968.
- UTANDE IGUALADA, M.: «Principios de una política relativa al profesorado oficial», *Revista de Administración Pública*, n.º 20, 1957.
- «Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953», M.E.C., Dirección General de Enseñanza Media, Colección de Estudios Jurídicos, Madrid, 1964.
- VARIOS: *La Educación en Francia*, M.E.C. Servicio de Publicaciones, 1977.